

***La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des
Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves***

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

L'honorable Mobina S.B. Jaffer
Présidente

L'honorable Salma Ataullahjan
Vice-présidente

Décembre 2013

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:

www.parl.gc.ca

41e législature – 2e session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	1
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION	7
MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES	11
CHAMP DE COMPÉTENCE ET PRESTATION DE SERVICES.....	15
PROGRAMMES FÉDÉRAUX OFFERTS AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES.....	17
A. Introduction.....	17
B. Santé.....	18
C. Éducation, formation et emploi.....	19
D. Jeunesse.....	20
E. Logement	21
ORIGINE ET NATURE DES DROITS DES MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS.....	23
A. Droits issus des traités.....	24
B. Droits garantis par la <i>Charte</i>	25
C. Droit de vote	27
LIENS AVEC LES RÉSERVES	29
ACCÈS AUX SERVICES	33
A. Obstacles attribuables aux sphères de compétences	34
B. Programmes destinés aux Autochtones	35
C. Services à guichet unique et approches holistiques	36
D. Accès à des services particuliers.....	37
CENTRES D'AMITIÉ.....	41
A. Historique du mouvement des centres d'amitié.....	41
B. Le rôle actuel des centres d'amitié.....	42

C. L'avenir des centres d'amitié.....	45
LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES.	47
A. Introduction.....	47
B. Fardeau disproportionné pour les femmes et les filles.....	47
C. Mobilité forcée.....	48
D. Pauvreté.....	49
RÉCITS PERSONNELS	51
CONCLUSION ET OBSERVATIONS	55
TÉMOINS.....	57
SOUMISSIONS.....	63

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Art Eggleton

Elizabeth Hubley

Don Meredith

Thanh Hai Ngo

Judith G. Seidman

Betty E. Unger

Membres d'office du comité :

L'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin) et James Cowan (ou Joan Fraser).

Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :

Les honorables sénateurs Patrick Brazeau, Claude Carignan, Lillian Eva Dyck, Marc Harb, Dennis Glen Patterson, Victor Oh, Vernon White et Rod A. Zimmer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Martha Butler, Julia Nicol, Shauna Troniak et Julian Walker, analystes

Direction des comités du Sénat :

Adam Thompson (depuis septembre 2013), Daniel Charbonneau (jusqu'à septembre 2013),
greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ceri Au, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves, une attention particulière étant portée au cadre stratégique fédéral actuel. En particulier, le comité examinera :

- a) Les droits liés à la résidence;
- b) L'accès aux droits;
- c) La participation aux décisions concernant leurs communautés;
- d) La transférabilité des droits;
- e) Les recours existants;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la quarante et unième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2013.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

SOMMAIRE

En 1999, la Cour suprême du Canada a reconnu que les membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves étaient traités différemment en raison de leur statut d'Autochtones hors réserve. Certains Autochtones vivant hors réserve maintiennent un lien étroit avec la réserve, mais d'autres ne ressentent aucun sentiment d'appartenance à leur réserve et habitent la ville depuis deux ou trois générations. En raison de conflits touchant la responsabilité de fournir des services à cette population, les Autochtones vivant hors réserve peuvent avoir de la difficulté à accéder aux services fédéraux assurés sur les réserves et aux programmes provinciaux offerts au public en général. Ils peuvent également se buter à des obstacles lorsqu'il s'agit de participer à la prise de décisions par la bande lorsqu'ils cherchent à conserver un lien avec une réserve.

Les Autochtones vivant hors réserve sont très jeunes et de plus en plus nombreux. Certains réussissent très bien, mais en tant que groupe, ils obtiennent des résultats inférieurs à ceux des non-Autochtones pour presque tous les indices sociaux et économiques. Ces résultats donnent à penser que la prestation de services aux Autochtones habitant à l'extérieur des réserves pose certaines difficultés.

Dans son rapport *La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves*, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se penche sur les droits des Autochtones hors réserve et leur capacité d'accéder à des services. Le 15 mars 2012, le Comité s'est vu confier le mandat d'examiner la question et d'en faire rapport, tout en portant une attention particulière au cadre stratégique fédéral actuel.

Le Comité a entendu 84 témoins, y compris des représentants du gouvernement, des universitaires, des fournisseurs de services et des particuliers. Il a recueilli les commentaires de nombreux centres d'amitié en raison du rôle important que joue depuis plus de 50 ans le réseau de ces centres dans la vie des membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves.

Le présent rapport résume les témoignages entendus par le Comité. Il met l'accent sur les programmes fédéraux en place, l'origine et la nature des droits des Autochtones vivant hors réserve, les liens entre ces Autochtones et les réserves, l'accès aux services, le rôle des centres d'amitié et les femmes et filles autochtones vivant hors réserve. Il contient des observations au sujet de l'accès aux services par les Autochtones vivant hors réserve, le travail réalisé par les centres d'amitié pour offrir des services et le fardeau supplémentaire que doivent porter les femmes et les filles vivant à l'extérieur des réserves.

Le Comité tient à reconnaître qu'il n'a pas eu l'occasion d'entendre toutes les parties intéressées et que ses constatations à ce jour sont préliminaires. Il considère les travaux réalisés jusqu'à maintenant

comme une première étape en vue de l'examen et du contrôle des droits des Autochtones hors réserve et le début, l'espère-t-il, d'un dialogue soutenu avec les Autochtones vivant hors réserve et les organismes qui les représentent.

INTRODUCTION

[T]out se résume à une question d'assimilation. La seconde génération est née ici, et je peux en parler puisque je suis moi-même un Autochtone de la deuxième génération vivant hors réserve. Nous voyons le jour dans une société de personnes colonisées en milieu urbain. Bien souvent, nous sommes mieux à même de faire face aux problèmes au sein d'un milieu urbain [...] [Nous sommes] contraints de [nous] rendre dans des ghettos urbains, si j'ose dire, vu que c'est dans de tels endroits qu[e les services] sont offerts et que c'est là où, bien souvent, les Autochtones ont les moyens de vivre. Nos gens s'évertuent à surmonter cela, ils ne ménagent aucun effort pour réussir, mais ils n'ont pas accès à des services là où ils vivent¹.

Il y a un certain temps, les dirigeants de notre communauté ont parlé de la différence entre la vie dans la réserve et à l'extérieur de la réserve. Pour tenter de comprendre moi-même la question, je me suis adressé à l'un des anciens qui vivait à l'extérieur de la réserve à l'époque, mais qui avait passé presque toute sa vie dans la réserve. La seule raison pour laquelle il vivait à l'extérieur de la réserve, c'était pour avoir accès à des soins de santé. Quand je l'ai interrogé sur la différence entre la réserve et l'extérieur de la réserve, il a été blessé, à cause de ses croyances concernant l'objectif du Créateur. Il m'a dit « Quand je suis né, le Créateur a tout préparé sur cette terre pour que je puisse subvenir à mes besoins ». Il suffisait de respecter tout ce qui avait été préparé à son intention. Mais le Créateur ne lui avait jamais dit qu'il ne pouvait pas aller ici ou là. Il s'agissait de lois et de règlements imposés par l'homme².

Par un drôle de hasard, je suis né à l'extérieur de la réserve. Ce n'est qu'en 1985 que j'ai obtenu mon statut d'Indien. Cela comportait des avantages, mais j'ai aussi perdu certaines choses à cause de ça. J'ai perdu toute chance de bien apprendre ma langue, d'apprendre sur ma culture et de la vivre, de vivre avec ma famille et mon peuple. L'avantage a été que j'ai reçu la même instruction que vous, ou presque. J'ai appris comment fonctionne ce grand monde qui se trouve à l'extérieur de la réserve. J'y ai plutôt bien réussi, mais le prix à payer a été considérable. Encore aujourd'hui, quand je retourne chez moi, dans ma réserve, on m'accueille

¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne [RIDR], *Témoignages*, 1^{re} session de la 41^e législature, 23 novembre 2012 (Steven Eastman, coprésident, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver)

² RIDR, 19 novembre 2012 (Walter Wastesicoot, conseiller spécial, projets de santé, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

à un certain point, mais ça n'est quand même pas pareil. Je ne suis pas l'un d'eux au sens propre du terme et ça me blesse³.

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne veut assurer le traitement équitable de tous les Canadiens. Il cherche à garantir la conformité des lois et politiques fédérales à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). En outre, il a pour mandat de sensibiliser le public et de s'assurer du respect des normes internationales des droits de la personne et de constituer un forum de discussion sur les questions de droits de la personne tant au niveau fédéral que provincial⁴.

Par conséquent, le comité a entrepris une étude des questions relatives aux droits de la personne des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves, en se concentrant sur le cadre stratégique fédéral en place. Plus particulièrement, le comité s'est penché sur les droits relatifs à la résidence, la participation aux processus décisionnels communautaires, la transférabilité des droits et les recours en place.

Le Comité reconnaît qu'il n'a pas eu l'occasion d'entendre toutes les parties intéressées et que ses constatations à ce jour sont préliminaires. Il considère les travaux réalisés jusqu'à maintenant comme une première étape en vue de l'examen et du contrôle des droits des Autochtones hors réserve et le début, l'espère-t-il, d'un dialogue soutenu avec les Autochtones vivant hors réserve et les organismes qui les représentent.

Dans un jugement récent, la Cour fédérale⁵ a déterminé que les Métis et les Indiens non inscrits étaient des « Indiens » au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qu'ils relevaient donc de la compétence exclusive du Parlement. Le Comité signale que cette affaire inquiète certains membres de la population dont il est question dans l'ordre de renvoi à l'origine de la présente étude, ce qui a une incidence sur la portée de l'étude. Si elle est confirmée en appel, cette décision pourrait influencer sur certaines des questions à l'étude. Étant donné les questions de droit qui pourraient être débattues, le rapport ne contient que des constatations préliminaires sur des questions touchant les droits de la personne des membres des bandes des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves.

La présente étude s'inscrit dans la foulée de plusieurs autres études menées par le comité sur les problèmes vécus par les peuples autochtones. Par exemple, dans son rapport de 2011 intitulé

³ RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁴ Pour consulter la version intégrale du mandat du comité, voir Sénat, RIDR, [À propos du comité – Introduction au comité sénatorial permanent des droits de la personne](#).

⁵ [Daniels c. Canada](#), 2013 CF 6. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale.

*Exploitation sexuelle des enfants au Canada : une action nationale s'impose*⁶, le comité a porté une attention particulière aux réalités que connaissent de nombreux jeunes Autochtones, plus particulièrement des filles et des jeunes femmes, et qui augmentent les risques d'exploitation sexuelle. Le comité a appris que, dans certaines régions du Canada, plus particulièrement dans les villes de l'Ouest, la majorité des enfants victimes du commerce du sexe sont autochtones. Bon nombre de ceux-ci se rendent dans les centres urbains après avoir fui un milieu marqué par la violence physique, sexuelle et émotionnelle ou un foyer ou des établissements de soins gouvernementaux instables. Ils ont alors peu de perspectives d'emplois et peu d'accès aux services sociaux. Le comité a recommandé que le gouvernement fédéral appuie la recherche sur les besoins particuliers des communautés autochtones en ce qui a trait aux problèmes d'exploitation sexuelle des enfants autochtones afin de mettre sur pied des services efficaces pour les enfants. Il a également insisté sur l'importance d'adopter des politiques adaptées aux particularités culturelles et de mettre en place des mesures de soutien aux initiatives locales.

Dans son rapport de 2012, *La cyberintimidation, ça blesse! Respect des droits à l'ère numérique*⁷, le comité a noté que les enfants autochtones au Canada constituent un groupe particulièrement vulnérable en raison de facteurs comme le racisme, les conditions de vie, la pauvreté et la violence familiale. Il a reconnu qu'il est « urgent d'agir » et qu'il est essentiel d'appuyer la recherche visant à mieux comprendre les répercussions de ces facteurs sur les jeunes Autochtones et à satisfaire à leurs besoins plus efficacement.

Lorsqu'il a entamé son étude, le comité a reconnu que, selon les principaux indicateurs sociaux et économiques, comme les revenus, la scolarité et l'emploi, les Autochtones sont plus pauvres que la population non autochtone. Toutefois, étant donné que les tribunaux canadiens ont reconnu que le statut de membre des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves peut être une cause de discrimination aux termes de l'article 15 de la Charte, et compte tenu du mandat du comité de veiller au traitement équitable de tous les Canadiens et d'assurer la conformité des lois et politiques fédérales par rapport à la Charte, le comité a déterminé que son étude devrait porter en particulier sur les droits des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves.

⁶ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Exploitation sexuelle des enfants au Canada : une action nationale s'impose*, novembre 2011, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep03nov11-f.pdf>.

⁷ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *La cyberintimidation, ça blesse! Respect des droits à l'ère numérique*, décembre 2012, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep09dec12-f.pdf>.

Dans le cadre de cette étude, le comité a tenu trois audiences à Ottawa et s'est rendu dans l'Ouest canadien pour entendre les représentants des gouvernements, des organismes autochtones, des fournisseurs de services ainsi que des particuliers à Winnipeg, Saskatoon et Vancouver. Il a entendu 84 témoins et reçu 34 mémoires.

MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a publié un rapport sur son étude exhaustive des peuples autochtones du Canada⁸. L'un des chapitres du rapport, intitulé « La dimension urbaine », portait sur les Autochtones vivant en milieu urbain. Parmi les principales conclusions du rapport, on retient que les Autochtones vivant en milieu urbain accordent une grande importance à leur identité autochtone et que ces identités contribuent grandement à la culture canadienne :

Les Autochtones citadins jugent que leur identité est au cœur même de leur existence. Ils tirent une grande fierté de leur statut d'autochtone, mais ils éprouvent aussi des difficultés hors du commun : isolement de la collectivité d'origine; manque de soutien de la famille; flot constant de valeurs et de traditions non autochtones; et nécessité de traiter avec des organismes et des institutions non autochtones ayant des valeurs qui leur sont étrangères. Les autochtones citadins ont certes besoin d'avoir leurs propres institutions culturelles, régies par des autochtones, qui travaillent à promouvoir et à renforcer leur identité culturelle, mais ils doivent aussi trouver auprès des institutions non autochtones un appui positif à leur identité culturelle autochtone.

[...]

Les Autochtones croient que leur présence renforce la trame de la société canadienne. Leur identité culturelle enrichit la culture nationale. Les villes canadiennes ont aussi le devoir de reconnaître l'identité culturelle des autochtones citadins et leurs liens avec les rôles anciens et contemporains des villes, et d'en tenir compte. Le maintien d'une identité culturelle autochtone positive incombe à tous les Canadiens, à nos gouvernements et à nos institutions.

Ces constatations sont encore vraies aujourd'hui pour de nombreux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves⁹.

⁸ Commission royale sur les peuples autochtones [CRPA], *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, 1996.

⁹ Voir, par exemple, Cheryl L. Currie, « Illicit and prescription drug problems among urban Aboriginal adults in Canada: The role of traditional culture in protection and resilience », *Social Science & Medicine*, vol. 88, 2013.

Selon le recensement de 2006, on estime que les Autochtones représentent 3,8 % de la population canadienne et que les membres des Premières Nations plus particulièrement représentent 2,2 % de la population¹⁰. Les données de Statistique Canada montrent qu'il y a un plus grand nombre de membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves que dans les réserves : 60 % des membres des Premières Nations vivent à l'extérieur des réserves, et 76 % de ces derniers vivent dans un milieu urbain¹¹.

La population autochtone vivant en milieu urbain a connu une croissance très rapide – une moyenne annuelle de 5 % entre 1996 et 2006 – alors que la population non autochtone n'a connu qu'une croissance annuelle de 2 % au cours de la même période¹². L'âge médian des membres des Premières Nations au Canada est de 25 ans, soit 15 ans sous l'âge médian de la population non autochtone¹³. En tant que jeune population en pleine croissance, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves sont confrontés à des problèmes sociaux et économiques uniques. Bien que cette population ne soit uniforme à aucuns égards en raison de leur grand nombre et des communautés différentes dans lesquelles ils vivent¹⁴, les données montrent que, en tant que groupe, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves s'en tirent moins bien que la population non autochtone selon presque tous les indicateurs sociaux et économiques.

Les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont moins tendance à déclarer être en bonne santé que la population non autochtone et ont beaucoup plus tendance à déclarer vivre avec un trouble chronique, comme l'arthrite, l'asthme, des ulcères de l'estomac, des ulcères de l'intestin, le diabète, des problèmes cardiaques, les séquelles d'un accident vasculaire cérébral et

¹⁰ Statistique Canada, « [Population ayant une identité autochtone selon les groupes d'âge, l'âge médian et le sexe, répartition en pourcentage pour les deux sexes, pour le Canada, les provinces et les territoires – Données-échantillon \(20 %\)](#) ». Bien qu'un recensement ait été effectué en 2011, aucune analyse fondée sur l'identité autochtone n'a encore été publiée. Il y a lieu de noter qu'au moment de la rédaction, Statistique Canada publiait son *Enquête nationale auprès des ménages*, mais, comme les données qu'elle contenait ne semblaient pas être suffisamment différentes pour modifier de manière considérable les conclusions du présent rapport, les données originales ont été conservées par souci de cohérence.

¹¹ Statistique Canada, « [Les membres des Premières nations sont moins nombreux à vivre dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci](#) », *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : Les membres des Premières nations*.

¹² Eric Guimond, Norbert Robitaille et Sacha Sénéchal, « Aboriginal populations in Canadian cities: Why are they growing so fast? », *Canadian Issues*, hiver 2009, p. 12. Les chercheurs notent, toutefois, que, malgré le fait que le taux de fertilité est très élevé chez les Autochtones, celui-ci ne peut expliquer à lui seul la forte croissance démographique. Selon eux, la croissance rapide découle en partie des modifications à la *Loi sur les Indiens*, qui ont redéfini les critères définissant le statut autochtone et ainsi fait augmenter le nombre de personnes s'identifiant comme membres des Premières Nations.

¹³ Statistique Canada, « Les provinces des Prairies regroupent la population des Premières nations la plus jeune », *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : Les membres des Premières nations*.

¹⁴ RIDR, 10 décembre 2012 (Don McCaskill, professeur, Études indigènes, Université Trent)

l'emphysème¹⁵. Selon les recherches qu'elle a menées, l'Organisation nationale de la santé autochtone a conclu que « les populations autochtones ont une moins bonne santé que celle de la population canadienne en général d'après pratiquement tous les indicateurs imaginables¹⁶ ». Cette situation sévit malgré le fait que la population des Premières Nations est considérablement plus jeune que la population en général, comme il a été mentionné précédemment.

Les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont considérablement eu moins tendance à avoir consulté un médecin de famille au cours de la dernière année comparativement à la population non autochtone¹⁷. Leur proportion de fumeurs quotidiens est beaucoup plus élevée que celle de la population non autochtone, et le taux d'obésité est considérablement plus élevé¹⁸. Même lorsque les chercheurs ont apporté des ajustements pour combler les différences observables entre le statut socio-économique des deux populations, les écarts au chapitre de la santé sont demeurés remarquables¹⁹.

¹⁵ Rochelle Garner *et al.* Série de documents de travail, *La santé des adultes chez les Premières Nations vivant hors réserve, les Inuits, et les Métis au Canada : l'incidence du statut socioéconomique sur les inégalités en matière de santé*, Statistique Canada, catalogue n° 82-622-X, n° 004, Ottawa, 2010, p. 3.

¹⁶ Organisation nationale de la santé autochtone [ONSA], *Urban First Nations Health Research Discussion Paper*, Ottawa, 2009, p. 18. [traduction]

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

CHAMP DE COMPÉTENCE ET PRESTATION DE SERVICES

En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a le pouvoir exclusif de légiférer à l'égard de toutes les questions concernant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Toutefois, en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les assemblées législatives provinciales sont investies du pouvoir de légiférer dans de nombreux domaines pouvant comporter des chevauchements avec la compétence du Parlement en vertu du paragraphe 91(24). Ainsi, conformément au paragraphe 91(27), les provinces ont la responsabilité exclusive de la plupart des hôpitaux et des soins de santé dispensés au Canada. Par conséquent, même si le gouvernement fédéral s'occupe des soins de santé dans les réserves, ce sont les provinces qui en ont la responsabilité hors réserve.

En raison du chevauchement entre la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations découlant du paragraphe 92(24), et les pouvoirs conférés aux provinces dans de nombreux domaines de prestation de services, la responsabilité des services à donner aux membres des Premières Nations vivant hors réserve n'est pas clairement définie. Différents observateurs estiment que les membres des Premières nations vivant hors réserve ont souffert de cette ambiguïté et de ce chevauchement²⁰.

À cause de cette délimitation imprécise des champs de compétence, il y a tant un risque de redondance – et, partant, une répartition moins qu'optimale de ressources limitées – que des lacunes dans les services dispensés. Une étude canadienne énumère les programmes fédéraux, provinciaux et même municipaux mis en place pour couvrir tous les services à offrir aux membres des Premières Nations sans tenir compte des services dispensés par d'autres paliers de gouvernement. En même temps, l'étude souligne que, même dans les domaines couverts par des programmes complets qui se chevauchaient, il restait des lacunes dans des secteurs qui intéressent particulièrement les Premières Nations²¹.

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones faisait une distinction entre les champs de compétence et les responsabilités, soutenant que le gouvernement fédéral revendiquait sa compétence pour toutes les questions concernant les peuples autochtones, mais refusait d'assumer

²⁰ David Newhouse et Evelyn Peters, « Introduction », et Calvin Hanselmann, « Permettre la réalisation du rêve urbain : La responsabilité partagée et la mise sur pied d'organisations efficaces pour les autochtones en milieu urbain », dans *Des gens d'ici : Les Autochtones en milieu urbain* [Des gens d'ici], sous la direction de David Newhouse et d'Evelyn Peters, Projet de recherche sur les politiques, Ottawa, 2003. [Hanselmann]

²¹ Hanselmann, p. 185.

ses responsabilités financières à l'égard des Autochtones autres que les Indiens inscrits vivant dans des réserves²². Elle reprochait aussi bien au gouvernement fédéral qu'aux provinces de se délester de leurs responsabilités financières en prétendant que d'autres paliers de gouvernement devraient assumer la responsabilité financière des services dispensés aux Autochtones hors réserve²³.

²² CRPA, « La dimension urbaine », 2.1 [Les sphères de compétence](#).

²³ CRPA, « La dimension urbaine », 2.2 [Le délestage des responsabilités financières](#).

PROGRAMMES FÉDÉRAUX OFFERTS AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

A. Introduction

Selon Josée Touchette, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « [d]ans l'élaboration de ces politiques, le gouvernement fédéral a largement concentré ses efforts à financer les programmes et les services pour les Premières nations qui sont dans les réserves²⁴ ». L'admissibilité à ces programmes « dépend habituellement d'une combinaison de trois facteurs : le statut, l'appartenance à une bande ou la résidence dans une réserve²⁵ ».

Selon Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada,

Habituellement, c'est aux provinces qu'il revient de fournir des services sociaux aux personnes qui vivent à l'extérieur des réserves [...] [l]e gouvernement fédéral fournit les mêmes services – comme l'éducation, les services à l'enfance et à la famille et l'aide au revenu – aux personnes qui vivent dans les réserves. L'idée est de faire en sorte que les personnes dans les réserves et celles à l'extérieur des réserves reçoivent les mêmes services²⁶.

Toutefois, en plus des services qu'il offre dans les réserves, le gouvernement fédéral gère des programmes qui sont conçus spécialement pour les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ou qui leur sont accessibles. Ces programmes touchent de nombreux domaines, comme la santé, l'éducation, la formation et l'emploi, les jeunes, et le logement. La présente partie ne constitue pas une liste exhaustive des programmes puisque plus de 30 ministères et organismes offrent des services aux Autochtones au Canada²⁷, mais elle comprend bon nombre des principaux programmes fédéraux offerts aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves.

²⁴ RIDR, 29 octobre 2012 (Josée Touchette, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada [AADNC]).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Françoise, Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, AADNC).

²⁷ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC).

B. Santé

L'un des principaux programmes de santé offerts aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves est le Programme des services de santé non assurés. Ce dernier permet à plus de 896 000 personnes ayant le statut de membre d'une Première Nation et Inuits reconnus d'avoir accès à certains services médicaux essentiels, peu importe leur lieu de résidence ou leurs revenus²⁸. Le programme finance des services précis qui ne sont pas couverts par le système de soins de santé provincial ou territorial et les polices d'assurance privées. Certains de ces services visent les médicaments d'ordonnance et en vente libre, les fournitures et l'équipement médicaux, les soins dentaires, les soins de la vue, les interventions d'urgence à court terme et le counseling en matière de santé mentale²⁹.

Santé Canada finance trois programmes de santé maternelle et de santé infantile pour les peuples autochtones. Deux de ces programmes, le Programme canadien de nutrition prénatale et le Programme d'action communautaire pour les enfants, ont un volet ciblant les Autochtones. Le Programme canadien de nutrition prénatale s'adresse aux femmes enceintes à risques et à leur bébé, et le Programme d'action communautaire pour les enfants comprend des services d'intervention et de prévention pour les enfants vulnérables de moins de six ans et leur famille³⁰.

Le troisième programme de santé maternelle et de santé infantile comportant un volet pour les Autochtones est le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques, qui vise particulièrement les membres des Premières Nations, les Inuits et les Métis vivant à l'extérieur des réserves³¹. Ce programme « vise le développement spirituel, émotionnel, intellectuel et physique des enfants autochtones » et appuie leurs parents et tuteurs entre 3 et 5 ans³². Santé Canada accorde une importance au volet spirituel du programme étant donné le rôle important de la spiritualité dans l'état de santé général des personnes. Dans le cadre du programme, des « aînés sont souvent jumelés avec des enfants et leurs parents pour discuter de spiritualité dans une optique d'éducation, de développement et d'apprentissage³³ ».

²⁸ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ RIDR, 29 octobre 2012 (Maria Israel, directrice générale par intérim, Centre pour la promotion de la santé, Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques, Agence de la santé publique du Canada).

Santé Canada finance également des programmes ciblant des maladies qui touchent plus particulièrement les peuples autochtones. Par exemple, l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, qui s'inscrit dans la Stratégie canadienne sur le diabète, finance 28 projets ciblant les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves³⁴. L'initiative canadienne sur le VIH/sida comprend un fonds consacré aux besoins des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves afin de réduire l'incidence du VIH et de « faciliter l'accès à des services de diagnostic, de soins, de traitement et de soutien social de qualité³⁵ ».

C. Éducation, formation et emploi

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada accorde des fonds pour appuyer les études postsecondaires des étudiants inuits ou ayant le statut de membre d'une Première Nation, peu importe leur lieu de résidence³⁶. Ce financement sert à maintenir deux grands programmes, soit le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université³⁷.

Dans le domaine de la formation et de l'emploi, le principal programme d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'adressant aux personnes vivant à l'extérieur des réserves est la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, qui coordonne des investissements de tous les ministères fédéraux en vue d'aider les Autochtones à accéder à des occasions d'emploi³⁸. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada est également responsable d'Entreprise autochtone Canada, un programme d'aide financière aux jeunes entrepreneurs, aux nouvelles entreprises, aux entreprises établies et aux organismes autochtones admissibles, auquel tous les Autochtones ont accès, peu importe leur statut et leur lieu de résidence.

Le programme phare de Ressources humaines et Développement des compétences Canada³⁹ offert aux Autochtones est la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux

³⁴ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, AADNC).

³⁷ Bien que les représentants du ministère aient abordé la question du financement de manière générale, ils n'ont pas mentionné de programmes en particulier. Cette information est tirée du site Web d'AADNC : AADNC, [Études postsecondaires](#).

³⁸ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC).

³⁹ Il a été annoncé, en juillet 2013, que Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) s'appellerait désormais Emploi et Développement social Canada (EDS).

Autochtones. Centré principalement sur l'acquisition de compétences et l'établissement de partenariats avec le secteur privé, il aide les Autochtones à se préparer au marché du travail ainsi qu'à trouver et à conserver un emploi où la demande est forte⁴⁰. Treize fournisseurs de services autochtones hors réserve reçoivent des subventions dans le cadre de ce programme⁴¹. Ressources humaines et Développement des compétences Canada est également responsable du Fonds pour les compétences et les partenariats, un programme axé sur les partenariats qui appuie des projets visant à augmenter le nombre d'Autochtones dans la population active canadienne⁴². Ces deux programmes sont offerts à tous les Autochtones, peu importe leur statut et leur lieu de résidence.

D. Jeunesse

Les deux principaux programmes d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada concernant les jeunes sont Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone et Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain. Ces deux programmes, qui relevaient auparavant de Patrimoine canadien, sont offerts à tous les jeunes Autochtones sans égard à leur statut ou à leur lieu de résidence. Sous la gestion de l'Association nationale des centres d'amitié, Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone facilite la création de liens entre jeunes Autochtones et, par des activités d'éducation et de préparation à la vie active, aide ceux-ci à trouver un travail⁴³. Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain, quant à lui, assure une présence auprès des jeunes Autochtones en milieu urbain pendant leur période de transition⁴⁴.

Un autre programme à l'intention des jeunes, Stratégie emploi-jeunesse, est offert en collaboration avec 11 organismes et ministères fédéraux, sous l'égide de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Cette stratégie aide les jeunes de 15 à 30 ans à obtenir de l'information et à acquérir des compétences et de l'expérience de travail. Elle s'adresse à tous les Canadiens, mais cible plus particulièrement les personnes qui rencontrent des obstacles à l'emploi⁴⁵.

⁴⁰ RIDR, 29 octobre 2012 (James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi, Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDC]).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC)

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

E. Logement

Le comité a entendu le témoignage de la Société canadienne d'hypothèque et de logement et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada sur les programmes de logement offerts aux membres des Premières Nations. Bon nombre des programmes de logement de la Société canadienne d'hypothèque et de logement sont offerts dans les réserves, mais celle-ci finance également des programmes s'adressant à tous les Canadiens. Par exemple, elle finance la construction de logements abordables ainsi que des programmes d'aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux personnes victimes de violence familiale⁴⁶.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada est responsable de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui comprend un volet de financement « Itinérance chez les Autochtones » consacré uniquement aux programmes destinés aux sans-abri vivant à l'extérieur des réserves⁴⁷.

⁴⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Debra Darke, directrice exécutive, Aide au logement, Société canadienne d'hypothèque et de logement [SCHL]).

⁴⁷ RIDR, 29 octobre 2012 (James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi, RHDCC)

ORIGINE ET NATURE DES DROITS DES MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

Les membres des Premières Nations ont des droits distincts garantis par la Constitution. Certains de ces droits protégés découlent de l'article 15 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui établit que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ».

Les Premières Nations estiment que leurs droits sont reconnus dans le cadre de déclarations internationales, comme la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, à laquelle le gouvernement du Canada a exprimé son appui dans une déclaration publiée le 12 novembre 2010. Les 46 articles de la Déclaration des Nations Unies « constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde⁴⁸ ». Bon nombre des articles de la Déclaration sont semblables à ceux de la Charte canadienne, tandis que d'autres portent plus particulièrement sur les menaces propres à certains peuples et cultures autochtones. Par exemple, l'article 8 protège les Autochtones de l'assimilation forcée et de la destruction de leur culture. Voici d'autres articles qui revêtent une importance particulière dans le cadre de la présente étude :

Article 19

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Article 21

Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

⁴⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – Résolution adoptée par l'Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295.

Article 37

Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.

Enfin, en plus de jouir des droits garantis par la Charte qui s'appliquent à tous les Canadiens, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont également droit à un degré de protection supplémentaire en vertu des dispositions sur l'égalité de la Charte et, plus particulièrement, de la protection contre la discrimination au motif de leur statut d'Autochtone vivant à l'extérieur des réserves.

A. Droits issus des traités

De nombreux témoins ont abordé la question des droits issus des traités, notamment le commissaire aux traités du Manitoba, James Wilson. Il a décrit quelques-uns des droits spécifiques qui découlent de certains traités historiques, dont le droit à l'éducation et le droit de chasser et de pêcher sur les terres visées par des traités. Les traités constituent, à son avis, un « partenariat négocié » par la Couronne et les Premières Nations⁴⁹. D'autres témoins ont parlé du droit aux soins de santé comme d'un droit issu d'un traité. M. Wilson a rappelé que les traités devraient être considérés comme une collaboration entre tous les ordres de gouvernement :

L'analogie qu'on fait souvent à propos des traités est qu'ils sont comme un mariage : un couple s'unit. Le travail des époux ne s'arrête pas après la cérémonie du mariage, au contraire, c'est à ce moment-là qu'il commence⁵⁰.

L'analogie qu'on fait souvent à propos des traités est qu'ils sont comme un mariage : un couple s'unit. Le travail des époux ne s'arrête pas après la cérémonie du mariage, au contraire, c'est à ce moment-là qu'il commence. C'est un processus continu.

James B. Wilson

Les droits issus de traités, en particulier les anciens traités, devraient être modernisés par négociation. Les traités modernes, tels que ceux qui ont été élaborés et qui ont obtenu un statut juridique en Colombie-Britannique et au Canada, comme les ententes signées avec les Tsawwassen et les Nisga'as, donnent une définition réelle des droits de ces deux Premières nations et apportent des avantages politiques, culturels, sociaux et économiques visibles et mesurables à ceux qui sont visés par ces ententes.

Damon Johnston

⁴⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba).

⁵⁰ *Ibid.*

Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique, Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a décrit les traités comme des accords conclus entre les parties « pour travailler et vivre, et pour partager les ressources du pays⁵¹ ».

Au cours de sa présentation sur les droits en général, et sur les droits issus de traités en particulier, Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg, a souligné l'importance de la distinction entre les droits et les avantages, les avantages étant les résultats concrets des droits. Il a réclamé l'application des droits issus des traités :

Les droits issus des traités, en particulier les anciens traités, devraient être modernisés par négociation. Les traités modernes, tels que ceux qui ont été élaborés et qui ont obtenu un statut juridique en Colombie-Britannique et au Canada, comme les ententes signées avec les Tsawwassen et les Nisga'as, donnent une définition réelle des droits de ces deux Premières nations et apportent des avantages politiques, culturels, sociaux et économiques visibles et mesurables à ceux qui sont visés par ces ententes⁵².

B. Droits garantis par la *Charte*

Selon l'article 15 de la Charte :

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

15. (1) La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Programmes de promotion sociale

15. (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

⁵¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique, Affaires autochtones et du Nord du Manitoba).

⁵² RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

Comme l'a expliqué Ian Peach, professeur et doyen de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, dans l'arrêt *Corbiere c. Canada*⁵³, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'« autochtonité-lieu de résidence » constituait un motif de discrimination interdit au sens du droit à l'égalité prévu à l'article 15 de la *Charte*. Ce motif est spécifique aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves; essentiellement, il est interdit de refuser des droits ou des privilèges à des membres des Premières Nations pour la simple raison qu'ils n'habitent pas dans une réserve. Depuis cette décision, les membres des Premières Nations disposent d'un moyen pour contester la constitutionnalité des lois ou des mesures gouvernementales qui les excluent en raison du fait qu'ils vivent à l'extérieur d'une réserve.

M. Peach s'est dit préoccupé des conséquences que pourrait avoir sur les membres des Premières Nations la tendance actuelle observée dans la jurisprudence relativement à l'article 15. Il a soutenu que des cas récents donnent à penser que la Cour suprême pourrait hésiter à trouver des infractions à l'article 15 dans le cadre de programmes amélioratifs, c'est-à-dire des programmes visant à combler un besoin ou à améliorer la qualité de vie d'un groupe particulier. Il a également laissé entendre que le gouvernement fédéral risquait de se heurter à des poursuites importantes de la part des groupes autochtones s'il continuait à créer des distinctions, par exemple entre les membres des Premières Nations ayant un statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* et ceux n'ayant pas de statut, ou entre les résidents des réserves et les résidents hors réserve :

En revanche, dans un environnement dans lequel les Premières Nations élaborent elles-mêmes les règles régissant les membres et la citoyenneté, les contestations individuelles feraient partie de litiges internes chez les Premières Nations et non pas de contestations vis-à-vis des gestes de pouvoir colonial chez le gouvernement fédéral. Il est peut-être donc grand temps que le gouvernement fédéral cesse de décider qui est Indien et qui peut se prévaloir de programmes offerts ou financés par le gouvernement fédéral et qu'il permette aux collectivités de déterminer elles-mêmes leurs membres⁵⁴.

Dans les cas récents concernant l'égalité, la Cour suprême a explicitement rejeté le recours à une approche de « l'égalité formelle » dans son interprétation de l'article 15. L'égalité formelle est considérée comme une approche limitée à l'égalité; elle ne vise qu'à créer le traitement égal de tous les groupes. La Cour suprême a déterminé qu'« un traitement identique [peut] souvent engendrer de graves inégalités⁵⁵ ». Elle a plutôt réaffirmé son engagement envers l'égalité réelle, un principe selon

⁵³ *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord)*, [1999] 2 R.C.S. 203.

⁵⁴ RIDR, 10 novembre 2012 (Ian Peach, doyen de la Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick).

⁵⁵ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 164.

lequel il est possible, pour établir une véritable égalité, qu'il faille « combattre [...] la discrimination au moyen de programmes destinés à aider des groupes défavorisés à améliorer leur situation⁵⁶ ».

Bien que l'affaire *Corbiere*, dont il sera question dans la prochaine section, porte principalement sur les droits de vote, la décision de la Cour a également été appliquée à l'accès aux programmes sociaux. Dans *Première nation algonquine d'Ardoch c. Canada (Procureur général)*⁵⁷, la Cour d'appel fédérale a déterminé que l'autochtonité-résidence peut constituer un motif de contestation concernant un programme fédéral visant les Premières Nations dont l'admissibilité dépend en partie du lieu de résidence. Même si la décision rendue dans l'affaire *Ardoch* ne semble pas avoir été largement appliquée à d'autres cas, le professeur Peach a fait valoir dans son témoignage qu'il se pourrait que la décision mène un jour à des contestations judiciaires par des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves dans le but d'avoir un accès égal aux programmes fédéraux offerts Autochtones vivant dans les réserves :

[D]'après moi, il est logique qu'un de ces jours quelqu'un fera l'argument que si vous avez le droit de voter pour un gouvernement, ce gouvernement devrait par conséquent vous fournir les mêmes services qu'il offre à d'autres électeurs – à vos collègues. Un résident hors réserve dans cette circonstance devrait avoir le même accès aux programmes et services développés par son gouvernement des Premières nations que les résidents de la réserve, même s'ils résident hors réserve eux-mêmes. À ma connaissance, il n'y a pas eu de tels cas devant les tribunaux, mais j'imagine que cela se produira un jour, si le gouvernement fédéral ne modifie pas sa politique⁵⁸.

C. Droit de vote

En plus d'établir le motif de discrimination sur la base de l'autochtonité-lieu de résidence, la Cour suprême a déclaré dans l'arrêt *Corbiere* que les membres des Premières Nations vivant hors réserve devaient pouvoir participer aux élections de leur bande. En dépit de la décision *Corbiere*, les membres des Premières Nations vivant hors réserve ne semblent pas avoir un accès uniforme aux élections de leur bande. Damon Johnston, président de l'Aboriginal Council of Winnipeg, a souligné cette incohérence dans l'inclusion des membres vivant hors réserve aux élections de leur bande :

⁵⁶ *R. c. Kapp* [2008] 2 R.C.S. 483.

⁵⁷ *Première nation algonquine d'Ardoch c. Canada (Procureur général)* [2004] 2 R.C.F. 108. Cette affaire est également appelée *Misquadis c. Canada (Procureur général)*. L'autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême a été refusée.

⁵⁸ RIDR, 5 novembre 2012 (Ian Peach, doyen, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick)

[Q]uelques bandes exigent que tous leurs membres votent dans la réserve, mais elles ne prévoient pas de scrutin par la poste pour les membres qui vivent à l'extérieur de la réserve. Je fais partie de la Première nation de Fort William, à Thunder Bay, en Ontario, et je suis fier de pouvoir dire que ma bande s'efforce réellement de maintenir un lien avec ceux d'entre nous qui vivent à l'extérieur de la réserve, voire à l'extérieur de la province. C'est probablement un bon exemple de leadership des Premières Nations concernant ce type d'efforts⁵⁹.

Marie Lands, directrice générale de l'Ikwe-Widdjiitiwin Shelter, a présenté une observation semblable :

Je peux voter pour mon chef, mais je ne peux pas voter pour un conseiller. Dans chaque région visée par un traité, les choses se font différemment. Certaines bandes peuvent voter pour leur chef et pour les membres du conseil. Certaines bandes peuvent seulement voter pour un chef. Dans ma communauté, je ne peux voter que pour mon chef, et nous ne pouvons pas nous présenter comme candidats. Je sais que nous pouvons faire campagne, mais la plupart sont beaucoup plus près, et nous avons le droit de vote. Il faut réviser ça et l'examiner plus en détail pour voir comment ça fonctionne vraiment⁶⁰.

Cela dit, comme il en sera question plus loin, certains centres d'amitié ont pris des mesures visant à faciliter la participation des membres des Premières Nations vivant hors réserve aux élections de leur bande pour aider leurs collectivités et pour faire respecter l'arrêt *Corbiere*.

⁵⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁶⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands, directrice générale, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter).

LIENS AVEC LES RÉSERVES

Des témoins ont abordé la diversité et la complexité des rapports entre les membres des Premières Nations vivant hors réserve et leurs collectivités des réserves. Le comité s'est fait dire que certains membres vivant hors réserve conservent des liens très étroits avec leur réserve, tandis que d'autres n'ont que peu de liens ou aucun lien avec elle. Les membres du comité ont recueilli des témoignages sur les raisons qui incitent certains membres à quitter leur réserve ou à y revenir, et sur l'interaction permanente entre certains membres et les collectivités des réserves. Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a parlé des difficultés que vivent les nouveaux venus dans les centres urbains et les milieux ruraux :

Avec la transition de la réserve à l'extérieur de la réserve, ils ont subi tous ces symptômes, y compris les pensionnats, par exemple, et les conséquences intergénérationnelles de ces traumatismes. Ils apportent tout cela avec eux hors de la réserve, ils arrivent dans une société qu'ils ne connaissent pas bien et dont ils n'ont peut-être pas l'habitude. De nombreux autres soutiens sont nécessaires [...] pour s'assurer que ceux qui quittent les réserves peuvent réussir⁶¹.

De nombreux témoins ont décrit les piètres conditions de vie dans les réserves, dont le surpeuplement, l'insalubrité et l'accès limité à de l'eau potable. Ces conditions, d'après les témoignages recueillis par le comité, pourraient expliquer le nombre croissant de membres des Premières Nations qui s'installent dans les villes. Sur ce point, Michèle Audette, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, le chef Bob Chamberlin, vice-président de la Union of British Columbia Indian Chiefs, et Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien, Native Women's Transition Centre, ont souligné plusieurs facteurs sociaux et économiques pouvant influencer la décision de quitter une réserve :

[C]e n'est pas par plaisir que l'on quitte nos communautés, c'est souvent pour améliorer nos conditions de vie. Si les conditions de vie dans nos communautés étaient favorables aux femmes, si elles pouvaient y parler de sécurité, de meilleure justice, de programmes adéquats pour les femmes autochtones et leur famille, si on pouvait dire aussi que ces communautés leur offrent ce à quoi elles ont droit à titre d'êtres humains, je ne crois pas qu'il y aurait autant d'allées et venues entre nos communautés et les centres urbains ou les milieux ruraux⁶².

Le financement fédéral inadéquat en matière de logement, de programmes de santé et d'éducation pousse souvent nos citoyens vers les régions

⁶¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Robert Wavey, directeur général, Manitoba Aboriginal and Northern Affairs).

⁶² RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

urbaines où ils arrivent à subvenir aux besoins de leur famille. La dépossession continue de notre mode de vie, de nos terres, de nos ressources et de nos territoires entraîne une pauvreté contribuant à l'augmentation de la population autochtone en milieu urbain [...]. La ville n'est pas la panacée. Il ne s'agit pas d'un endroit où les membres des Premières Nations s'efforcent de s'installer et ont toujours voulu vivre. Ils préféreraient vivre dans leur territoire, dans leur village, où il existe un très fort sentiment d'appartenance à la communauté et un puissant sentiment d'identité⁶³.

Les gens migrent pour de nombreuses raisons. Évidemment, beaucoup de familles vont emménager ici pour que leurs enfants reçoivent une éducation. S'il n'y a pas d'école secondaire près de chez eux, beaucoup de familles vont préférer déménager que d'envoyer leur enfant tout seul. Les soins de santé sont un autre facteur qui attire beaucoup de gens. Il y a aussi les emplois et le développement économique de la collectivité. On pourrait en nommer beaucoup d'autres. Dans certaines collectivités très éloignées, il n'y a pas d'emplois ni de développement économique, et il faut absolument se pencher sur cette question⁶⁴.

D'autres témoins ont cependant exprimé un point de vue différent au sujet des résidents des villes de deuxième et de troisième génération qui n'ont que peu de liens ou aucun lien avec une réserve, notamment Steven Eastman, coprésident de l'Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee de la Ville de Vancouver:

Nous avons été déplacés. Beaucoup d'entre nous n'ont plus de lien avec leur collectivité d'origine. Ma famille vient de l'Est, mais je suis né et j'ai grandi à Vancouver. J'ai dû grandir dans cette collectivité, et, pour moi, c'est ma ville. Je n'ai pas accès aux services qui me seraient offerts si je vivais dans ma réserve⁶⁵.

Beaucoup de membres des Premières Nations entretiennent des liens permanents avec leur réserve, en particulier pour préserver le lien familial et culturel. Don McCaskill, professeur en Études indigènes à l'Université Trent, a parlé de certaines activités culturelles et spirituelles qui peuvent inciter des gens à revenir dans leur réserve d'origine :

Certains Autochtones sont la troisième génération de leur famille à vivre en ville. Par contre, [...] les collectivités métisses et des Premières Nations

⁶³ RIDR, 23 novembre 2012 (chef Bob Chamberlin, vice-président, Union of British Columbia Indian Chiefs).

⁶⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien, Native Women's Transition Centre).

⁶⁵ RIDR, 23 novembre 2012 (Steven Eastman, coprésident, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver).

restent très importantes, et ils continuent de rendre visite à leur famille et de participer à des cérémonies culturelles comme la cérémonie de la suerie et à d'autres activités spirituelles, à assister à des funérailles, à des mariages. Ils gardent des liens avec ces collectivités pour toutes sortes de raisons, comme vous pouvez le deviner. Un fort pourcentage d'entre eux conserve des liens importants avec des collectivités rurales, des Premières Nations ou des Métis⁶⁶.

Chris Beaton, chef de projet au Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre, a parlé des pratiques traditionnelles saisonnières :

De plus en plus, des gens ont les moyens de retourner dans leur collectivité – et c'est le cas de ma famille –, particulièrement durant la saison de la chasse, de la pêche ou de la cueillette de baies. Beaucoup de nos membres, à mesure qu'ils recouvrent la santé, se tournent vers des penseurs et des praticiens traditionnels pour organiser des cérémonies. La mobilité est maintenant bidirectionnelle⁶⁷.

Thibault Martin, professeur, a également parlé des déplacements à destination et en provenance des réserves :

Sachons aussi que, contrairement à ce qu'on pense, il y a une migration dans les deux sens. En ce moment au Québec, il y a autant d'Autochtones qui retournent dans leur communauté que d'Autochtones qui les quittent. Donc la ville n'est pas en disjonction par rapport à la communauté⁶⁸.

⁶⁶ RIDR, 10 décembre 2012 (Don McCaskill, professeur, Études indigènes, Université Trent).

⁶⁷ RIDR, 22 novembre 2012 (Chris Beaton, chef de projet, Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre).

⁶⁸ RIDR, 10 décembre 2012 (Thibault Martin, professeur, Département de travail social et des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais).

ACCÈS AUX SERVICES

[J]e crois que nos problèmes peuvent être réglés par le biais de la transférabilité des droits individuels qui nous sont conférés par les traités en ce qui concerne l'éducation et le logement. Nous ne demandons que ce que le Créateur nous a donné, c'est-à-dire la vie. Dans ma langue, *minopimiiwatsiwin* veut dire : « une bonne vie »⁶⁹.

L'étude comprenait un autre volet portant sur l'accès aux services des membres des Premières Nations vivant hors réserve. Beaucoup de témoins des Premières Nations ont souligné l'absence de services pour répondre aux besoins fondamentaux dans les collectivités, comme des logements sûrs et abordables. D'autres ont parlé des difficultés engendrées par l'absence de financement durable des programmes communautaires, qui a souvent mené à l'abolition de programmes très utiles et très réussis qui n'avaient reçu qu'un financement à court terme. Même si des fonds supplémentaires devenaient disponibles, une rupture de services ou des mises à pied ont probablement déjà eu lieu. Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé au Manitoba Keewatinowi Okimakanak, a utilisé le terme « négligence supervisée » pour désigner l'incapacité des gouvernements à répondre aux besoins des membres des Premières Nations :

Les pratiques des gouvernements du Canada et du Manitoba peuvent se résumer à un terme médical, la « négligence supervisée ». C'est ce qui arrive lorsqu'un problème est observé, mais qu'on choisit de ne pas le communiquer ou de ne pas intervenir, autrement dit, un choix se fait à un certain niveau du système de ne pas communiquer de l'information à un patient ou de ne pas intervenir face à un problème de santé apparent⁷⁰.

Les pratiques des gouvernements du Canada et du Manitoba peuvent se résumer à un terme médical, la « négligence supervisée ». C'est ce qui arrive lorsqu'un problème est observé, mais qu'on choisit de ne pas le communiquer ou de ne pas intervenir, autrement dit, un choix se fait à un certain niveau du système de ne pas communiquer de l'information à un patient ou de ne pas intervenir face à un problème de santé apparent.

Inez Vystrcil-Spence

Le gouvernement fédéral affirme que lorsque les membres des Premières Nations quittent les réserves, ils sont admissibles aux programmes provinciaux d'application générale. Toutefois, selon des témoins, les provinces peuvent diverger sur ce point. Par exemple, Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a expliqué que « le Manitoba estime que la principale responsabilité concernant les Autochtones incombe au gouvernement fédéral ».

⁶⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands, directrice exécutive, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc.).

⁷⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

Les grands thèmes soulevés dans les témoignages recueillis par le comité comprenaient notamment les obstacles à l'accessibilité des services attribuables aux sphères de compétences, l'importance des services destinés aux Autochtones, la prestation de services à guichet unique et les approches holistiques. Plusieurs témoins ont exprimé leurs préoccupations au sujet de l'accessibilité à des services particuliers, notamment à l'égard des programmes de santé et d'éducation. D'autres ont souligné l'importance du financement à long terme, notamment Rhonda Forgues, Ville de Winnipeg :

De mon point de vue, dans un cadre urbain, ce que j'entends sans cesse de la part de la communauté et des partenaires communautaires c'est que, quels que soient nos engagements, quels que soient les domaines où nous affectons nos ressources, il faut une perspective à long terme. Les gens doivent savoir que nous les accompagnons dans le long terme. C'est très difficile d'apporter un changement ou d'agir autrement quand on est dans le court terme ou dans un projet pilote. La communauté apprécierait que, peu importe ce que nous faisons, nous le fassions pendant longtemps, afin qu'elle sache que nous sommes partenaires⁷¹.

A. Obstacles attribuables aux sphères de compétences

Le comité a entendu des témoignages sur les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux qui entraînent des lacunes dans les services offerts aux membres des Premières Nations vivant hors réserve. Le gouvernement fédéral affirme que lorsque les membres des Premières Nations quittent les réserves, ils sont admissibles aux programmes provinciaux d'application générale. Toutefois, selon des témoins, les provinces peuvent diverger sur ce point. Par exemple, Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a expliqué que « le Manitoba estime que la principale responsabilité concernant les Autochtones incombe au gouvernement fédéral⁷² ».

Sans aller jusqu'à prétendre que l'un ou l'autre des ordres de gouvernement n'assume pas ses responsabilités, beaucoup de témoins ont réclamé une plus grande coopération intergouvernementale afin de garantir les besoins des membres des Premières Nations vivant hors réserve.

⁷¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Rhonda Forgues, directrice par intérim, Initiatives autochtones, Ville de Winnipeg).

⁷² RIDR, 19 novembre 2012 (Wavey).

B. Programmes destinés aux Autochtones

Le comité a entendu des témoignages sur la valeur des programmes conçus précisément pour les Autochtones. En raison d'un passé marqué par la discrimination et l'exclusion de la part de la société en général, certains témoins ont fait valoir que les membres des Premières Nations vivant hors réserve tirent profit de services adaptés à leurs besoins et dirigés par des Autochtones, qui ont peut-être une meilleure perception de leurs expériences de vie. Voici quelques-unes des explications fournies au comité par Jaqueline Anaquod, à titre personnel, Greg Fidler, président du Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, et Angeline Nelson, du Metro Vancouver Aboriginal Executive Council :

Les gens de notre peuple ne veulent pas s'adresser aux services de santé, parce qu'ils ne sont pas traités comme les autres. Nos systèmes de soins de santé n'ont aucune considération pour la culture ou les sensibilités⁷³.

Les jeunes Autochtones qui vivent dans des milieux urbains hésitent à utiliser les services réguliers, préférant plutôt s'adresser aux organismes communautaires autochtones comme principaux fournisseurs de services et, dans certains cas, comme intermédiaires avec les services réguliers et les initiatives gouvernementales. Cette réticence découle en grande partie de l'héritage historique de la discrimination envers les Autochtones et de l'aversion pour les institutions créées par les répercussions durables que les pensionnats pour Indiens ont eues sur les générations précédentes.

[...]

Quand on grandit en institution, sans contact avec sa famille, on devient réticent à s'adresser à des personnes en position d'autorité. On veut se sortir de ce genre de structure [...]. Je suis convaincu que le fait de grandir dans le système des pensionnats – se faire lancer des craies, se faire dire de s'asseoir dans le coin et recevoir sans cesse l'ordre de se taire – contribue aussi à la réticence à chercher de l'aide dans un contexte non autochtone. Disons que les gens sont plus à l'aise de s'adresser à un organisme autochtone pour chercher des services et de l'aide parce qu'ils traitent alors avec des intervenants qui ont eu un vécu similaire dans leur enfance⁷⁴.

⁷³ RIDR, 21 novembre 2012 (Jaqueline Anaquod, à titre personnel).

⁷⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (Greg Fidler, président, Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre).

Il est absolument essentiel que les organismes de services soient dirigés par des Autochtones. Nous sommes les seuls à connaître les problèmes auxquels nous faisons face. Nous avons des démarches totalement différentes et des styles de collaboration avec les gens qui sont aussi totalement différents⁷⁵.

Toutefois, certains témoins ont évoqué la présence d'une prestation de services à deux vitesses, car, selon eux, les programmes généraux reçoivent davantage de fonds que ceux destinés aux Autochtones⁷⁶.

[U]ne multitude d'organismes sociaux sont incapables d'offrir tous leurs services au sein de leurs installations. L'AMC offre tous ses services sous un même toit pour éviter que les mères soient expédiées d'un organisme à l'autre. Par exemple, au cours des 18 mois qu'elles passent dans leur logement transformationnel, les femmes participent à divers programmes portant, entre autres, sur les liens culturels, les aptitudes à la vie quotidienne, les compétences parentales, la toxicomanie et l'autogestion de la santé.

Marjorie White

C. Services à guichet unique et approches holistiques

Certains témoins ont rappelé au comité que parce qu'ils servent une population vulnérable dont les

En ce moment, nous avons deux anciens pour nous guider. Notre centre dessert environ 150 étudiants autochtones, et 85 p. 100 de notre personnel est autochtone [...]. Des professeurs et des conseillers en aptitudes de vie quotidienne participent à chacun de nos programmes pour aider les étudiants à réussir. Nous ne nous préoccupons pas que des aptitudes scolaires de nos étudiants, nous nous intéressons aussi à leur vie en général – leurs difficultés financières, le déménagement à Winnipeg, la recherche d'un logement et d'un service de garde convenables.

Sharon Slater

besoins sont criants, il importe pour eux de pouvoir répondre simultanément aux nombreux besoins de leurs clients. Certains organismes et centres d'amitié qui fournissent des services ont réussi à relever ce défi en adoptant une approche « à guichet unique » ou « sous un même toit », qui regroupe dans une seule installation de multiples services particulièrement cruciaux pour leurs clients. Cette approche s'avère particulièrement importante pour les clients qui ont de jeunes enfants, pour les personnes à mobilité réduite ou ayant un accès limité à un moyen de transport. Marjorie White, présidente du conseil de la Aboriginal Mother Centre Society, a expliqué l'intérêt de ces services dans l'organisation qu'elle représente :

[U]ne multitude d'organismes sociaux sont incapables d'offrir tous leurs services au sein de leurs installations.

L'AMC offre tous ses services sous un même toit pour éviter que les mères soient expédiées d'un organisme à l'autre. Par exemple, au cours

⁷⁵ RIDR, 22 novembre 2012 (Angeline Nelson, Metro Vancouver Aboriginal Executive Council).

⁷⁶ Voir, par exemple, RIDR, 19 novembre 2012 (Steve Courchesne, membre du conseil, Circle of Life Thunderbird House).

des 18 mois qu'elles passent dans leur logement transformationnel, les femmes participent à divers programmes portant, entre autres, sur les liens culturels, les aptitudes à la vie quotidienne, les compétences parentales, la toxicomanie et l'autogestion de la santé⁷⁷.

D'autres témoins, en particulier ceux qui représentaient des écoles et des établissements d'enseignement, ont décrit l'approche holistique qu'ils ont adoptée pour la prestation de services. Dans cette approche, un centre unique ne peut offrir tous les services, mais l'organisation réussit à prévoir les besoins de ses clients et à répondre à bon nombre d'entre eux. Sharon Slater, codirectrice des Ressources humaines au Urban Circle Training, a décrit les nombreux services offerts par son centre aux étudiants qui le fréquentent :

En ce moment, nous avons deux anciens pour nous guider. Notre centre dessert environ 150 étudiants autochtones, et 85 p. 100 de notre personnel est autochtone [...]. Des professeurs et des conseillers en aptitudes de vie quotidienne participent à chacun de nos programmes pour aider les étudiants à réussir. Nous ne nous préoccupons pas que des aptitudes scolaires de nos étudiants, nous nous intéressons aussi à leur vie en général – leurs difficultés financières, le déménagement à Winnipeg, la recherche d'un logement et d'un service de garde convenables⁷⁸.

D. Accès à des services particuliers

Plusieurs services particuliers ont été mentionnés dans les témoignages recueillis au sujet de l'accès aux services, notamment les services de santé non assurés, l'éducation de la maternelle jusqu'à la 12^e année et l'accès à l'aide financière pour les études postsecondaires.

1. Services de santé non assurés

Comme l'a expliqué au comité une représentante de Santé Canada, le gouvernement fédéral fournit « une gamme limitée de produits et services de santé supplémentaires nécessaires à plus de 896 000 membres inscrits des Premières Nations [...] peu importe leurs revenus ou leur lieu de résidence au Canada⁷⁹ ». Alison Davies et Larissa Williams, toutes deux gestionnaires de cas d'invalidité au B.C. Aboriginal Network on Disability, ont exprimé deux de leurs préoccupations. Après avoir indiqué que ni le public ni les médecins n'étaient suffisamment bien informés de ce qui était couvert ou non par le programme, M^{me} Davies a signalé les implications que cela pouvait avoir pour les particuliers :

⁷⁷ RIDR, 22 novembre 2012 (Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society).

⁷⁸ RIDR, 19 novembre 2012 (Sharon Slater, codirectrice des Ressources humaines, Urban Circle Training Centre).

⁷⁹ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, Santé Canada).

Les gens ne sont pas bien informés au sujet des services de santé non assurés et ne savent pas ce qui est couvert et ce qui ne l'est pas, surtout en ce qui a trait aux soins de santé offerts par les fournisseurs à l'extérieur des réserves [...]. Il peut s'agir d'un détail : par exemple, le professionnel rédige une ordonnance, sans savoir quels médicaments sont couverts, et le client doit faire des allers-retours. Imaginez que vous êtes malade et que vous devez faire des allers-retours en autobus parce que le médecin ignore ce qui est couvert. Ce n'est qu'une petite chose, mais cela se produit très souvent⁸⁰.

Mme Williams a parlé de l'ignorance relativement au processus d'appel à cet égard :

Un grand nombre de personnes [...] ignorent qu'elles peuvent porter en appel une décision liée à la prestation de services de santé non assurés. Les professionnels de la santé avec lesquels j'ai travaillé ne le savent pas non plus. Des gens passent à travers les mailles du filet et ne réussissent pas à obtenir un fauteuil roulant ou des médicaments d'ordonnance [...]. C'est vraiment un gros problème⁸¹.

2. Éducation de la maternelle à la 12^e année

Comme l'a expliqué John Richards au comité, le gouvernement fédéral finance l'éducation primaire et secondaire dans les réserves (ou de la maternelle à la 12^e année). Plusieurs éducateurs et universitaires ayant témoigné devant le comité ont exprimé des inquiétudes quant à la réussite scolaire des étudiants des Premières Nations qui sortent d'une école de réserve. Don McCaskill, professeur, a parlé de l'importance des programmes visant à faciliter la transition des étudiants qui quittent la réserve, tant sur le plan scolaire que social. Selon John Richards, la meilleure approche serait peut-être de concentrer les efforts sur l'éducation préscolaire, jusqu'à la 3^e année. Au cours de son voyage dans l'Ouest canadien, le comité a rencontré Ray Ahenakew du Saskatchewan Indian Institute of Technology. M. Ahenakew a fait valoir que l'éducation de la maternelle à la 12^e année est à ce point essentielle à l'établissement de solides fondations pour les jeunes Autochtones qu'elle pourrait à elle seule régler bon nombre des inégalités sociales que connaissent les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves⁸². Richard Missens, de l'Université des Premières Nations, a suggéré le renforcement de l'éducation de la maternelle à la 12^e année pour les étudiants vivant dans les réserves et à l'extérieur des réserves :

[...] ce que nous devons faire notamment, c'est améliorer le système scolaire, à partir de la maternelle jusqu'à la 12^e année, que ce soit dans les

⁸⁰ RIDR, 22 novembre 2012 (Alison Davies, gestionnaire de cas d'invalidité, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

⁸¹ RIDR, 22 novembre 2012 (Larissa Williams, gestionnaire de cas d'invalidité, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

⁸² RIDR, rencontre le Saskatchewan Indian Institute of Technology, 20 novembre 2012.

réserves ou à l'extérieur des réserves. Un grand nombre des étudiants qui entrent à l'université – et je ne parle pas seulement de notre université – ne possèdent pas les compétences qu'il leur faut pour réussir leur première année. Nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie pour aider les étudiants à atteindre le niveau de connaissances qu'ils doivent avoir pour réussir. Il faut donc miser sur la préparation. Comme j'ai été président du conseil de ma propre communauté, je sais que le niveau de financement des écoles gérées par les bandes dans les réserves n'est pas le même que celui des écoles qui se trouvent à l'extérieur des réserves. À mesure que la population autochtone augmente, en particulier en Saskatchewan, elle occupe une place toujours plus importante au sein de la population globale de la province. J'aimerais qu'on modifie le programme afin de permettre aux Premières Nations de conserver leurs langues, leur culture et leur identité, de comprendre leur histoire et d'acquérir toutes ces connaissances d'une manière appropriée pour elles⁸³.

James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, a fait valoir qu'il y a eu des changements positifs à cet égard :

L'éducation est un domaine où les Premières nations, la province et le gouvernement fédéral ont très bien réussi à travailler ensemble. Au Manitoba, une entente tripartite a été signée par l'Assemblée des chefs du Manitoba, le gouvernement provincial, le ministère de l'Éducation du Manitoba, et le gouvernement fédéral afin de résoudre quelques problèmes de compétences qui entravaient l'éducation auparavant. Il y a encore de nombreux problèmes à résoudre, mais je pense que c'est un exemple positif qui a aidé à améliorer les relations⁸⁴.

3. Financement des études postsecondaires

Le gouvernement fédéral finance les études postsecondaires des personnes ayant le statut d'Indien, qu'elles vivent ou non dans les réserves. Toutefois, les bandes ont un droit de regard sur le choix des étudiants qui peuvent obtenir un financement pour faire des études postsecondaires, et certains témoins ont fait valoir que les membres des bandes vivant à l'extérieur des réserves ont moins de chances d'être choisis pour l'obtention d'un financement. Steven Eastman, coprésident de l'Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee de la Ville de Vancouver, a parlé des difficultés que peuvent rencontrer les étudiants qui vivent à l'extérieur des réserves :

⁸³ RIDR, 10 décembre 2012 (Richard Missens, directeur général, Service des relations avec le public, Université des Premières nations).

⁸⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba).

Je n'ai pas accès aux services qui me seraient offerts si je vivais dans ma réserve. En fait, je n'ai même pas pu aller à l'université parce que je vivais en dehors de ma réserve et que ma bande ne pouvait pas me donner suffisamment d'argent. Les responsables de la bande ont dû exclure quelqu'un, et ça a été moi, parce que je vis ici et non dans l'Est⁸⁵.

Marie Lands, directrice générale de l'Ikwe-Widdjiitiwin Shelter, a formulé une observation semblable :

Notre statut de membre des Premières Nations vivant hors réserve constitue un désavantage lorsque nous demandons de l'aide financière pour études postsecondaires en vue d'aller au collège ou à l'université. Les gens qui habitent dans les réserves passent avant nous. Nous devons avoir recours aux programmes d'assistance sociale [...]. La plupart des autorités scolaires des Premières Nations ont un processus de sélection des demandeurs. Cela signifie que les gens qui vivent dans les réserves sont considérés en premier pour l'attribution de financement. Ce processus ne semble pas prendre sérieusement en compte l'inclusion des demandeurs qui vivent hors réserve⁸⁶.

⁸⁵ RIDR, 19 novembre 2012 (Steven Eastman).

⁸⁶ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands).

CENTRES D'AMITIÉ

Depuis leur création, les centres d'amitié n'ont cessé de répondre aux besoins des Autochtones, que ce soit pour les aider à se trouver un logement, un emploi, de la nourriture ou des services de santé, à rencontrer des visages familiers dans la ville, à se trouver un havre sûr où passer du temps en compagnie d'autres Autochtones, à recevoir des enseignements culturels ou simplement pour prendre un café. Les problèmes liés aux droits de la personne observés dans les réserves se répètent forcément en milieu urbain⁸⁷.

Devant le rôle déterminant des centres d'amitié de l'Ouest canadien dans la vie des membres des Premières Nations vivant hors réserve, le comité a demandé l'avis de nombre d'entre eux. Et effectivement, il y a eu une forte participation des centres d'amitié : plusieurs associations provinciales ont témoigné devant le comité, trois centres ont tenu des audiences publiques, et des représentants de plus d'une douzaine de centres d'amitié ont comparu comme témoins. L'Association nationale des centres d'amitié a grandement aidé à la coordination de ces audiences publiques.

A. Historique du mouvement des centres d'amitié

Au cours du témoignage qu'il a présenté au comité, Greg Fidler, président du Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, a relaté l'évolution du mouvement des centres d'amitié :

La création des centres d'amitié il y a 50 ans revêt une importance historique exceptionnelle à l'égard de la revendication, de l'évolution et de l'enseignement des droits des Autochtones au Canada. Les centres d'amitié sont issus de groupes locaux d'Autochtones qui affirmaient leur droit à migrer des réserves vers des milieux urbains et à jouir d'un accès égal à des possibilités. Leur mouvement et leurs interventions ont fait prendre conscience aux Autochtones d'ici que leur culture et leurs traditions pourraient être intégrées dans des services d'éducation et de logement, des programmes et des activités⁸⁸.

Jim Sinclair, directeur général du Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg, a comparé le mouvement des centres d'amitié au mouvement des droits civils aux États-Unis sur le plan de

⁸⁷ Association nationale des centres d'amitié, mémoire à l'intention du comité, 30 avril 2013 [ANCA].

⁸⁸ RIDR, 19 novembre 2012 (Greg Fidler).

l'importance qu'il revêt pour les membres des Premières Nations et de la reconnaissance et de l'affirmation de leurs droits :

J'étais petit garçon quand ma mère a obtenu le droit de vote en 1960. À mon sens, la différence entre la lutte pour les droits civils aux États-Unis et au Canada tient au fait que nous avons tenu rencontre après rencontre et que les groupes se sont emballés à l'idée de se rencontrer. Il n'y a pas eu de violence, personne n'a été blessé ou tué par balle. Nous ne mettions pas des villes à feu et à sang, mais nous faisons avancer notre cause⁸⁹.

B. Le rôle actuel des centres d'amitié

Les centres d'amitié offrent un large éventail de services culturels et sociaux aux membres des Premières Nations. Les services peuvent inclure des programmes de santé, d'éducation ou d'emploi, de même que des services de garde, des initiatives pour les jeunes, de l'hébergement d'urgence, des banques alimentaires, des activités culturelles et spirituelles et un accès aux aînés. Le comité a recueilli les témoignages de Jim Sinclair, directeur général du Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg, de Gwen Bear, directrice générale du Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan, de Paul Lacerte, directeur général des British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres, de Chris Beaton, chef de projet au Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre, et de Susan Tatoosh, directrice générale de la Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society, concernant le rôle des centres d'amitié :

La raison d'être d'un centre d'amitié [...], c'est d'aider des Autochtones à s'adapter à la vie urbaine tout en restant fiers de leur culture et de leur patrimoine⁹⁰.

Chaque centre d'amitié autochtone est devenu, au cœur de la sphère urbaine, un incubateur d'initiatives, un endroit privilégié pour exprimer les besoins et les revendications des membres des Premières Nations vivant hors réserve [...]. Les centres offrent des services spécialisés et correspondants à notre culture que les communautés n'offrent pas et qui, au cœur d'un milieu urbain non autochtone, cherchent à promouvoir la dignité et l'identité culturelle autochtones, quelle que soit la nation d'origine.

[...]

Les programmes des centres d'amitié sont guidés par les besoins de leur communauté. Les programmes sont adaptés et établis de façon à répondre

⁸⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Jim Sinclair, directeur général, Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg).

⁹⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Jim Sinclair).

aux besoins de chaque communauté. Par conséquent, chaque centre offre une gamme différente de programmes et de services qui peuvent différer d'un centre à l'autre⁹¹.

Parmi les services que nous offrons, mentionnons l'intervention en cas de crise et les refuges d'urgence. Lorsqu'ils déménagent dans des collectivités urbaines, bon nombre de nos membres cherchent un endroit où célébrer leur culture, se recueillir et organiser des événements communautaires pour résister à l'assimilation. [...] nous sommes une agence de développement communautaire et nous aidons les gens à cheminer le long d'un continuum. [...] nous étions en mode survie, et là, nous progressons à nouveau⁹².

Nous sommes devenus une organisation fondée sur les besoins. Il y a un besoin dans la collectivité. Nous nous organisons. Nous cernons le besoin, nous nous organisons et nous le comblons, en trouvant les ressources et les gens nécessaires pour y arriver. Puis, nous revenons à la charge et trouvons un autre besoin à combler⁹³.

Les centres d'amitié ont été mis sur pied afin de créer un pont entre les réserves et l'extérieur des réserves. Il s'agissait du pont visant à aider à la transition entre la réserve et le milieu urbain. Nous avons longtemps eu pour rôle principal d'assurer un service d'orientation, mais nous nous sommes transformés pour devenir le noyau de la communauté, où non seulement nous offrons des services, mais nous servons également de lieu de rassemblement. C'est l'endroit où les gens vont lorsqu'ils cherchent des membres de leur famille qui sont venus en ville. C'est l'endroit où les gens vont lorsqu'ils cherchent un logement, pour obtenir de l'aide afin de présenter leur demande de statut d'Indien, lorsqu'ils ont besoin d'aide. Notre rôle sera toujours de leur offrir ce service, d'agir à titre de pont pour eux⁹⁴.

Les centres d'amitié ont notamment la particularité, soulignée par de nombreux témoins, d'avoir une approche axée sur l'ouverture à tous, peu importe le statut. Bien que la plupart composent avec des fonds limités et peinent à répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, ils sont nombreux à prendre sur eux d'aider aussi les personnes à faible revenu et les itinérants non autochtones.

⁹¹ RIDR, 21 novembre 2012 (Gwen Bear, directrice générale, Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan).

⁹² RIDR, 22 novembre 2012 (Paul Lacerte, directeur général, British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres).

⁹³ RIDR, 22 novembre 2012 (Chris Beaton).

⁹⁴ RIDR, 22 novembre 2012 (Susan Tatoosh, directrice générale, Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society).

Certains centres d'amitié revêtent la caractéristique notable, et d'une importance particulière dans le cadre de la présente étude, de faciliter la participation aux élections, qu'il s'agisse d'élections générales ou à l'intérieur d'une bande. Plusieurs centres ont mentionné qu'ils publient des avis concernant les élections d'une bande ou qu'ils fournissent même des bureaux de vote. Le Vancouver Aboriginal Friendship Centre voit cette participation comme une façon d'appliquer le droit de vote des membres des Premières Nations vivant hors réserve, reconnu par la Cour suprême dans la décision *Corbiere*. Le Vancouver Centre offre ses locaux lors des débats électoraux des candidats aux élections municipales et le Victoria Friendship Centre installe des bureaux de vote à l'occasion des élections provinciales et fédérales.

L'Association nationale des centres d'amitié a fait valoir que les centres d'amitié ont non seulement permis de répondre aux besoins d'une population mal desservie au cours des dernières décennies, mais qu'ils ont aussi contribué à apporter des changements sociaux positifs au Canada :

Les centres d'amitié jouent un rôle clé dans le tissu social canadien. Ils sont un moteur de changement social et d'innovation, ils renforcent les communautés et facilitent la planification et le développement communautaires⁹⁵.

Nous sommes en présence d'un représentant du Victoria Native Friendship Centre, et j'aimerais vous donner un bref exemple de nos pratiques exemplaires. Ce centre réalise un projet pour les jeunes Autochtones dans le cadre duquel les participants sculptent des mâts totémiques. Ils passent le tiers de leur temps à sculpter les mâts, et les deux tiers restants, à suivre une formation sur les aptitudes au travail. Le centre offre le programme à trois groupes de 20 jeunes. Nous venons tout juste de mettre en terre un deuxième mât, à Victoria. Nous affichons un taux de placement de 100 p. 100. Tous ces jeunes travaillent, mais ils ne sont pas inscrits au programme pour acquérir des aptitudes à l'emploi : ils voulaient apprendre à sculpter et à peindre des mâts totémiques. La mise en terre du mât est l'occasion pour les jeunes de regarder leur travail et de ressentir de la fierté, un lien ancestral et la pérennité de leurs efforts. C'est ça, la nature des services adaptés sur le plan culturel que nous demandons⁹⁶.

⁹⁵ ANCA.

⁹⁶ RIDR, 22 novembre 2012 (Paul Lacerte, British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres).

C. L'avenir des centres d'amitié

Les représentants des centres d'amitié ont indiqué que leurs programmes étaient sous-financés. Nombre de témoins ont fait allusion aux statistiques qui montrent que la population autochtone vivant hors réserve est très jeune et qu'elle augmente rapidement et que, par le fait même, les demandes de services auprès des centres d'amitié sont également susceptibles d'augmenter. Selon George Sayese du Indian and Metis Friendship Centre of Prince Albert, les centres d'amitié vont réagir aux changements démographiques. « Quand les besoins changent, nous les étudions et nous nous y adaptons. Nous adaptons ensuite le financement pour qu'il réponde aux besoins. » Toutefois, beaucoup de centres se sont dits préoccupés par les dépenses en capital et les problèmes liés au fait qu'un nombre élevé d'organismes individuels se disputent une même enveloppe de financement.

Une solution proposée par plusieurs centres d'amitié consiste à tirer profit de l'infrastructure bien établie du réseau des centres d'amitié. Ils ont fait valoir qu'ils étaient bien placés, en étant directement sur le terrain, pour allouer des fonds aux organismes de prestation de services, au lieu de laisser les décisions se prendre à distance dans les ministères fédéraux ou provinciaux. L'Association nationale des centres d'amitié a en outre fait valoir qu'elle devrait jouer un rôle plus prépondérant dans l'administration des programmes fédéraux ciblant les Autochtones en milieu urbain comme la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain puisque, à l'heure actuelle, elle gère avec succès le programme Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone et le programme des centres d'amitié autochtones⁹⁷.

⁹⁷ *Ibid.*

LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

A. Introduction

Historiquement, [...] les femmes autochtones sont les protectrices et les gardiennes du territoire, et évidemment de leur peuple, et [...] elles avaient des fonctions très importantes tant sur les plans social, économique, de la justice qu'au niveau des droits de leurs nations. Elles jouaient un rôle central extrêmement important. Malheureusement, ce rôle a perdu sa définition au fil des ans, lorsque la *Loi sur les Indiens* leur a été imposée – je dis bien imposée – par le gouvernement⁹⁸.

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones a reconnu que les femmes Autochtones vivant en milieu urbain subissent de manière disproportionnée les effets de la discrimination systémique, ajoutant que « les besoins des [A]utochtones citadines passent presque inaperçus, et la réalité de leur vie de tous les jours est souvent dévalorisée ou oubliée⁹⁹ ». Dans le témoignage qu'elle a livré à la Commission royale en 1992, Shirley Gamble, une femme Autochtone de Brandon, au Manitoba, a indiqué que « [l]es femmes qui ont le statut d'Indienne inscrite et qui vivent à l'extérieur d'une réserve sont trop souvent une minorité oubliée. Nombre d'entre elles sont venues s'établir en ville pour échapper à la violence familiale ou par suite d'une séparation ou d'un décès; d'autres, pour des raisons personnelles. Ces femmes et leurs enfants sont les véritables victimes, sur le plan physique et psychologique¹⁰⁰ ».

B. Fardeau disproportionné pour les femmes et les filles

De nombreux témoins ont indiqué au comité que les femmes et les filles Autochtones vivant à l'extérieur des réserves continuent de porter un lourd fardeau. Ils ont traité de la violence dont sont victimes ces femmes et de la forte proportion de mères monoparentales ayant de la difficulté à trouver un logement adéquat pour elles-mêmes et leurs enfants. Selon l'Association des femmes autochtones du Canada, près de 80 % des femmes Autochtones sont mères monoparentales¹⁰¹. Les jeunes filles sont souvent contraintes d'assumer des responsabilités parentales et d'élever leurs frères et sœurs plus jeunes, comme l'a indiqué au comité Sasha Marshall, directrice exécutive, Circle of Life Thunderbird House du centre-ville de Winnipeg :

⁹⁸ RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

⁹⁹ CRPA, volume 4, « Perspectives et réalités ».

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

Des petites filles de 10, 11 ou 12 ans élèvent leurs frères et sœurs. Elles les emmènent à l'école et leur font à manger. Elles en sont responsables.

[...]

[Sous] le système des pensionnats[,] les enfants y entraient disons à cinq ans, ils passaient 12 ans dans ce système puis retournaient chez eux et beaucoup ont eu des enfants assez rapidement. Ils ignoraient tout du travail de parents car eux-mêmes n'avaient pas été élevés par leurs parents. Ils ne savaient pas transmettre l'empathie car eux-mêmes n'en avaient pas reçue et le cercle vicieux a commencé. Les parents éduquent leurs enfants de cette manière parce qu'ils n'en connaissent pas d'autre. Il y a maintenant ces enfants qui s'occupent les uns des autres, qui font de leur mieux. Le cercle vicieux continue. On le voit encore des générations plus tard et parfois ce n'est pas si vieux. On doit encore gérer ce type d'effets. Je ne crois pas que cela va s'arrêter¹⁰².

Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society de Vancouver, a abordé les difficultés que vivent les femmes Autochtones en tant que mères et les effets sociaux, culturels et économiques que peut avoir la pauvreté sur les familles et les enfants :

Un nombre disproportionné de femmes autochtones vivent dans la pauvreté sont confrontées à l'itinérance, craignent la violence, sont aux prises avec des problèmes de dépendance et s'exposent à la dégradation [...] En tant que mères, ces femmes sont plus susceptibles que d'autres de vivre des expériences de perte et de douleur profondes, vu que leurs enfants naissent au sein d'un milieu à risque élevé. Les mesures qui sont prises pour permettre à ces femmes de se rétablir, d'acquérir une sécurité économique et de subvenir elles-mêmes aux besoins de leurs enfants sont soit limités, soit inadaptées à la culture, ou assorties de règlements, de politiques et de normes difficiles à respecter ou dont le respect exige beaucoup de temps¹⁰³.

C. Mobilité forcée

Dans son rapport de 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a noté qu'un plus grand nombre de femmes que d'hommes sentaient le besoin de quitter leur réserve contre leur gré¹⁰⁴. Le comité a appris que les femmes Autochtones se sentent encore forcées de quitter leur réserve en

¹⁰² RIDR, 19 novembre 2012 (Sasha Marshall, directrice exécutive, Circle of Life Thunderbird House)

¹⁰³ RIDR, 23 novembre 2012 (Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society)

¹⁰⁴ CRPA, volume 4, « Perspectives et réalités ».

raison de la violence, de la pauvreté, des lois matrimoniales inéquitables en matière de biens immobiliers et parce qu'elles craignent de perdre la garde leurs enfants si elles ne parviennent pas à trouver un meilleur soutien dans une ville. Cette décision n'est jamais facile, comme l'a expliqué au comité Lynda Gray, directrice exécutive, Urban Native Youth Association :

Les femmes continuent d'être exposées à des taux élevés de violence en toute impunité, ce qui les oblige, elles et leurs enfants, à quitter leur maison, leur collectivité et leur culture. Il ne suffit pas simplement de déménager dans une autre ville, comme le croit la société générale. Nous laissons tant de choses derrière nous, pas seulement une maison¹⁰⁵.

Le comité a appris que, en plus des problèmes uniques que vivent les mères qui quittent leur réserve, les femmes Autochtones qui ont grandi et qui habitent dans un milieu urbain rencontrent également d'autres problèmes. À ce sujet, Marjorie White a insisté sur l'importance et la valeur des programmes qui permettent aux mères d'acquérir des compétences parentales et d'obtenir de la formation sur la préparation à la vie active dans les centres urbains puisque les femmes qui font appel aux services de son organisme sont des citadines de deuxième ou de troisième génération, et qui ne peuvent donc pas retourner dans leur réserve.

D. Pauvreté

La pauvreté est l'une des causes à l'origine des nombreux problèmes que rencontrent les femmes Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, et les femmes des Premières Nations en subissent les effets de manière disproportionnée. Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada, a décrit la crise de la pauvreté que vivent ces femmes :

L'extrême pauvreté se retrouve dans les communautés à l'intérieur ou hors réserve. Les femmes ont un revenu moyen de 20 000 \$, mais il peut n'être pour certaines que de 12 000 \$ par année. Nous faisons face à ces réalités au quotidien.

Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne, Association des femmes autochtones du Canada, a souligné la corrélation entre la sécurité économique et le degré de violence dont les femmes sont victimes :

Quand nous avons la sécurité économique, nous avons moins de violence.
Quand nous avons la sécurité économique, nous avons accès à des

¹⁰⁵ RIDR, 23 novembre 2012 (Lynda Gray, directrice exécutive, Urban Native Youth Association).

logements. Quand nous avons la sécurité économique, cela permet à nos femmes de s'ouvrir sur le monde¹⁰⁶.

¹⁰⁶ RIDR, 10 décembre 2012 (Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne, Association des femmes autochtones du Canada).

RÉCITS PERSONNELS

De nombreux témoins et des particuliers issus de divers milieux ont relaté leur expérience au comité. Certains récits sont très positifs, comme celui qui décrit le rôle que peut jouer un centre d'amitié dans la vie d'une famille :

Le centre d'amitié de Winnipeg, où nous nous trouvons, est l'un des plus importants organismes qui m'a en quelque sorte aidée à passer du statut de mère monoparentale vivant dans la pauvreté à une situation où je pourrais trouver les ressources nécessaires pour parfaire mon éducation. Jeune femme, je suis venue au centre et je ne savais pas trop comment m'y retrouver dans la ville. Le centre d'amitié et le Native Club à l'époque m'ont offert les ressources qui m'ont permis d'obtenir des bases solides, non seulement les ressources dont j'avais besoin pour poursuivre mes études, mais aussi celles dont j'avais besoin pour faire face aux cas de racisme incessants, systématiques, subtils et manifestes dont les Autochtones continuent d'être victimes chaque jour dans la ville et à la grandeur du pays¹⁰⁷.

Une grand-mère, son mari et leur fils avaient des problèmes médicaux. Leur fils avait des enfants et essayait de s'occuper d'eux avec ses parents, mais ils ne savaient pas comment faire. Ils sont venus au centre où ils ont rencontré les intervenants en violence familiale et ont reçu de l'aide pour trouver un logement avec six chambres. Ensuite, la grand-mère a participé à notre cours de fabrication d'ornements, elle a appris les rudiments de la couture et a pu créer un costume pour son petit-fils qui est venu au cours de chant et de danse pow-wow. Le petit-fils a pu en apprendre plus au sujet de sa culture et de son identité et utiliser le costume confectionné par sa grand-mère pour aller danser dans différents pow-wow au cours de l'année dernière. C'est un exemple d'une personne qui a demandé un service et qui a pu non seulement recevoir l'aide qu'elle recherchait, mais qui a pu nouer des liens au sein de la communauté. Ces clients ont rencontré des gens qui voulaient les soutenir et les aider à créer des liens et une communauté plus forte¹⁰⁸.

Je suis âgé de 66 ans et, depuis 57 ans, je vis comme on dit hors réserve, mais j'ai le privilège de revenir à la maison le plus souvent possible pour entretenir mes racines et me rappeler de me centrer et de travailler à partir de là [...] J'essaie d'envisager la vie comme me disant qu'elle m'offre le

¹⁰⁷ RIDR, 19 novembre 2012 (Rainy Gaywish, à titre personnel).

¹⁰⁸ RIDR, 21 novembre 2012 (William Mintram, directeur adjoint par intérim, Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre).

meilleur des deux mondes, et je vois maintenant les [principaux] systèmes [canadiens] comme un carré. Je vois maintenant les systèmes des Autochtones comme un cercle. J'ai l'impression que le carré essaie d'avaler le cercle, et cela ne fonctionne tout simplement pas. Ensuite, la situation s'inverse, et c'est le carré qui est invité à venir s'insérer dans le cercle. Cela ne fonctionne pas. Le défi, ici, consiste à amalgamer le carré et le cercle de façon à donner lieu à une zone commune¹⁰⁹.

D'autres témoins ont fait part de leur angoisse et de leurs inquiétudes :

Nous en sommes encore au début de notre lutte pour la liberté et surtout, pour le droit à la terre et à l'autodétermination. Nous continuons de nous battre pour ces droits après toutes ces années. Nous sommes sans terres dans notre propre pays. Sans base économique, nous ne pouvons pas bâtir notre propre économie¹¹⁰.

Nous subissons les effets de l'itinérance, du manque d'eau potable, des logements surpeuplés dans les réserves et hors réserve. Nos enfants sont arrêtés et incarcérés, nos femmes sont assassinées ou disparaissent, nos jeunes n'ont pas accès à l'éducation et nous connaissons le chômage. Nous perdons notre langue et notre identité¹¹¹.

Savez-vous comment je me sens ici? Savez-vous comment on se sent en témoignant devant vous? Pourquoi nous sentons-nous ainsi? C'est bien réel. Nous entendons tous parler d'Indiens qui quittent la réserve parce qu'il y a plus de débouchés ailleurs. Savez-vous à quel point la situation dans les réserves est parfois déplorable? Le savez-vous? Je peux aller partout. Je vis dans la réserve, je vis à l'extérieur de la réserve. Nous la quittons parce que bien des fois, des choses tournent mal sur lesquelles nous n'avons aucun contrôle. Ainsi, si nous quittons la réserve en nombre suffisant et qu'elle se vide, qu'arrivera-t-il¹¹²?

Il est assez effrayant que nous devons dire la vérité – et c'est la vérité. Nous ne reconnaissons pas ce qui se passe ici. Nous ne le reconnaissons pas parce que vous fondez vos décisions sur ce que vous jugez bon pour nous. Nous savons ce qui est bon pour nous, c'est-à-dire défendre et protéger les eaux. Ce sont des enjeux importants pour nous. Je sais que la mentalité moderne est à la cupidité et aux gains faciles. Voilà de quoi il

¹⁰⁹ RIDR, 23 novembre 2012 (Alex Nelson, aîné, Surrounded by Cedar Child and Family Centre).

¹¹⁰ RIDR, 21 novembre 2012 (Kevin Daniels, à titre personnel).

¹¹¹ RIDR, 21 novembre 2012 (Jessica Gordon, à titre personnel).

¹¹² RIDR, 19 novembre 2012 (Nina Wilson, à titre personnel).

est question, mais pas pour nous. Nous sommes les premiers peuples de ce territoire, et nous allons toujours le défendre¹¹³.

¹¹³ RIDR, 19 novembre 2012 (Jo Redsky, à titre personnel).

CONCLUSION ET OBSERVATIONS

Selon les témoignages entendus à ce jour par le comité, les membres des Premières Nations vivant hors réserve connaissent encore et toujours des difficultés attribuables à leur lieu de résidence, qui diffèrent des difficultés nombreuses que rencontrent les Autochtones vivant dans les réserves. Bien que beaucoup d'entre eux entretiennent des liens significatifs avec leur bande, certains se sentent négligés par celle-ci ou sentent que leur bande ne joue plus aucun rôle dans leur vie. Le droit de vote des membres des Premières Nations vivant hors réserve, reconnu par l'arrêt *Corbiere*, n'est peut-être pas encore une réalité pour tous.

Les centres d'amitié et les fournisseurs de services autochtones semblent offrir des programmes utiles avec des budgets très limités. Ils répondent aux besoins les plus fondamentaux de certains des membres les plus démunis de nombreuses collectivités urbaines et rurales. Le comité a aussi appris, cependant, que le fardeau imposé aux centres d'amitié s'alourdira en raison de la rapide croissance de la population de membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves. Enfin, les témoins ont décrit au comité la valeur des services adaptés aux particularités culturelles et de la prestation de services « par des Autochtones pour des Autochtones ». Pour les membres des Premières Nations de deuxième et de troisième génération vivant hors réserve, les centres d'amitié représentent parfois le seul lien qu'ils ont avec des activités adaptées à leur culture.

Les membres des Premières Nations vivant hors réserve ne sont pas toujours en mesure d'accéder aux services dont ils ont besoin ou d'exercer leurs droits qui ont été reconnus par les tribunaux. Sans nier les sérieux problèmes qu'éprouvent les personnes vivant dans les réserves, le comité constate que ceux qui quittent leur communauté cessent d'avoir accès à certains programmes offerts dans les réserves et deviennent souvent les victimes des litiges sur les compétences qui peuvent mener au défaut des gouvernements de fournir des services adéquats. Toute solution à long terme exigera vraisemblablement un grand degré de consultation et de coopération entre les membres des Premières Nations et les gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéral.

Les femmes autochtones vivant à l'extérieur des réserves sont victimes à la fois de sexisme, de racisme, de violence et de pauvreté et cette réalité ne les touche pas de la même manière que les hommes Autochtones. En outre, le comité a appris que les femmes Autochtones sont les principales responsables des enfants, et qu'elles doivent donc porter un fardeau économique supplémentaire. Le comité tient à reconnaître l'importance du travail de l'Association des femmes autochtones du

Canada et des organismes provinciaux et territoriaux qui s'efforcent d'améliorer la qualité de vie des femmes Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, de leurs enfants et de leur famille.

Pour terminer, le Comité espère que le présent rapport suscitera un dialogue sur les enjeux importants ayant une incidence sur les droits de la personne des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Le Comité encourage donc le gouvernement fédéral et les intervenants concernés à tenir compte de l'information et des constatations préliminaires présentées dans le rapport dans leur étude de ces questions en constante évolution.

TÉMOINS

Lundi 29 octobre 2012

Statistiques Canada:

Jane Badets, directrice générale, Direction des domaines spécialisés du recensement, de la statistique sociale et de la démographie;

Cathy Connors, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Josée Touchette, sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique;

Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales;

Allan Tallman, registraire des Indiens.

Justice Canada :

Al Broughton, avocat général.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada :

James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi.

Société canadienne d'hypothèque et de logement :

Debra Darke, directrice exécutive, Aide au logement.

Santé Canada :

Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Direction de la politique, de la planification et de l'analyse stratégique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits;

Scott Doidge, directeur général par intérim, Direction des services de santé non assurés, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Agence de la santé publique du Canada :

Marla Israel, directrice générale par intérim, Centre pour la promotion de la santé, Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques.

Lundi 29 octobre 2012

Université du Nouveau-Brunswick :

Ian Peach, doyen, Faculté de droit.

Lundi 19 novembre 2012

Affaires autochtones et du Nord du Manitoba :

Robert Wavey, directeur exécutif;

Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique.

Commission des relations découlant des traités du Manitoba :

James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba.

Ville de Winnipeg :

Rhonda Forgues, directrice par intérim, Initiatives autochtones.

Aboriginal Council of Winnipeg :

Damon Johnston, président.

Circle Of Life Thunderbird House :

Steve Courchesne, membre du conseil d'administration;

Sasha Marshall, directrice exécutive.

Urban Circle Training Centre :

Sharon Slater, codirectrice des ressources humaines;

Haven Stumpf, coordonnatrice à l'accueil et à la liaison communautaire.

Native Women's Transition Centre :

Bernice Cyr, directrice exécutive;

Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien.

Manitoba Keewatinowi Okimakanak :

Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé;

Walter Wastesicoot, conseiller spécial, Projets de santé.

Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc. :

Marie Lands, directrice exécutive.

Buffalo Point First Nation :

Robert Kakaygeesick Jr.;

Elliott Cobiness.

Manitoba Association of Friendship Centres :

Jack Park, président;

Adam Blanchard, directeur exécutif.

Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre :

Greg Fidler, président;

Anita Campbell, directrice exécutive.

Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg :

Jim Sinclair, directeur exécutif.

Consultations communautaires — Tribune ouverte :

Cynthia Beardy, à titre personnel;

Albert McLeod, à titre personnel;

Ashok Salwan, à titre personnel;

Rainey Gaywish, à titre personnel;

Lori Mainville, à titre personnel;

Jo Redsky, à titre personnel;

Nina Wilson, à titre personnel.

Mercredi 21 novembre 2012

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef adjoint Simon Bird.

Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan :

Gwen Bear, directrice exécutive;

Dylan Rose, coordonnateur régional, Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone.

Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre :

William Mintram, directeur adjoint par intérim.

Indian and Metis Friendship Centre of Prince Albert :

George Sayese, président.

Kinkinak Friendship Centre :

Kayle Brown, membre du conseil.

Tribune ouverte :

Jessica Gordon, à titre personnel;

Jacqueline Anaquod, à titre personnel;

Kevin Daniels, à titre personnel;

Kim Beaudin, à titre personnel.

Jeudi 22 novembre 2012

British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres :

Paul Lacerte, directeur exécutif.

Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre :

Chris Beaton, chef de projet.

Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society :

Susan Tatoosh, directrice exécutive.

Victoria Friendship Centre :

Kari Hutchinson, directrice exécutive adjointe.

UBC First Nations Legal Clinic :

Sarah J. Rauch, directrice et avocate surveillante;

Claire Anderson, étudiante.

Carrier Sekani Family Services :

Preston Guno, gestionnaire de programme.

Metro Vancouver Aboriginal Executive Council :

Christine Smith, coprésidente;

Angeline Nelson, directrice exécutive, Knowledgeable Youth Association.

B.C. Aboriginal Network on Disability Society :

Ali Davies, gestionnaire de cas d'invalidité;

Larissa Williams, gestionnaire de cas d'invalidité.

United Native Nation Local 510 :

Bill Williams, président.

Vendredi 23 novembre 2012

Union of British Columbia Indian Chiefs :

Chef Bob Chamberlin, vice-président.

Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver :

Lillian Howard, coprésidente;

Steven Eastman, coprésident.

Aboriginal Mother Centre Society :

Marjorie White, présidente du conseil;

Diane Sugars, directrice exécutive.

Urban Native Youth Association :

Lynda Gray, directrice exécutive.

Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver :

Patrick Stewart, président.

Lu'ma Native Housing Society :

Ken Clement, président.

Surrounded by Cedar Child and Family Centre :

Alex Nelson, aîné;

Barb Cowan, directrice exécutive.

Native Courtworker and Counselling Association of BC :

Hugh Braker, président.

Vancouver Native Housing Society :

David Eddy, directeur.

Consultations communautaires — Tribune ouverte :

Scott Clark, à titre personnel;

Verna Benson, à titre personnel;

Kelly White, à titre personnel.

Lundi 10 décembre 2012

Association des femmes autochtones du Canada :

Michèle Audette, présidente;

Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne.

Université du Québec en Outaouais :

Thibault Martin, professeur, Département de travail social et des sciences sociales.

Université Simon Fraser :

John Richards, professeur, École de la politique publique (par vidéoconférence).

Université Trent :

Don N. McCaskill, professeur, Études indigènes.

Université des Premières nations :

Richard Missens, directeur exécutif, Service des relations avec le public.

SOUSSIONS

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada / Aboriginal Council of Winnipeg
- Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan (AFCS) (Gwen Bear)
- Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver (Patrick Stewart)
- Aboriginal Life in Vancouver Enhancement Society (ALIVE)
- Aboriginal Mother Centre
- BC Aboriginal Network on Disability Society (BCANDS) (Allison Davies)
- Buffalo Point First Nation
- Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL)
- Circle of Life Thunderbird House (Sash Marshall & Steve Courchesne)
- Ville de Winnipeg (Rhonda Forgues)
- First Nations University of Canada (Richard Missens)
- Santé Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc. (Marie Lands)
- Indian Metis Friendship Centre of Prince Albert (George Sayese & Connie Farber)
- Kikinahk Friendship Centre
- Manitoba Aboriginal and Northern Affairs Aboriginal Affairs Secretariat (Robert Wavey & Eleanor Brockington)
- Manitoba Association of Friendship Centres (MAC)
- Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
- Metro Vancouver Aboriginal Executive Council
- MOORE, Miranda
- Association nationale des centres d’amitié
- Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia
- Agence de la santé publique du Canada (Marla Israel)
- Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre
- Statistique Canada (Jane Badets – Cathy Connors)
- Treaty Relations Commission of Manitoba (James Wilson)
- United Native Nations Local 510 (UNN)
- Université du Québec en Outaouais (Thibault Martin)
- University of New Brunswick (Ian Peach)
- Urban Circle Training Centre Inc. (Sharon Slater & Haven Stumpf)
- Urban Native Youth Association (Lynda Gray)
- Vancouver Aboriginal Community Policing Centre Society
- Vancouver Aboriginal Friendship Center Society (Ken Clement)